

Un grand commis de l'Etat

Emile BANNING

(1836-1898)

par Paul-Victor COLLIN

*

Le rôle que peuvent jouer de grands commis de l'Etat dans l'expansion d'un pays est incomparable, encore que plutôt discret. Il est certain, par exemple, que Léopold II, le plus clairvoyant des souverains belges, n'aurait pu atteindre ses buts politiques sans l'aide des grands commis que furent un Brialmont, un Lambermont, un Banning.

Emile Banning, de qui on a pu dire qu'il fut l'oracle de la politique extérieure de la Belgique, demeure une figure attachante, bien que trop méconnue. Aussi, ces modestes lignes ont-elles pour visée de rendre un hommage mérité, si bref se révèle-t-il, à celui qui fut non seulement un grand commis de l'Etat, mais un penseur remarquable, un écrivain dont, comme l'a écrit Gustave Charlier dans son esquisse consacrée aux *Lettres françaises de Belgique*, la « lucidité désenchantée illustre une haute pensée, pénétrée à la fois d'idéalisme chrétien et de doctrinalisme à la Guizot ».

La jeunesse.

Emile-Théodore-Joseph-Hubert Banning naquit à Liège le 12 octobre 1836. Son père, d'ascendance hollandaise, appartenait au monde du négoce. Antérieurement, il avait servi comme officier dans les troupes napoléoniennes. Sa mère, Anne-Marguerite Weustenraad, était la sœur cadette de Théodore (1805-1849), grand poète national de l'époque et principal rival d'André Van Hasselt, le plus important de nos poètes romantiques.

Après la naissance de son fils Emile, Jean Banning et sa femme, laquelle, entre parenthèses, était sa seconde épouse, s'établirent à Saint-Trond.

Lorsqu'on l'inscrivit au collège communal, Emile apparaît comme un garçonnet timide de nature et frêle de complexion. A l'âge de deux ans, il a fait

une chute grave et s'est luxé la hanche droite. Depuis, il boite et sa claudication l'éloigne des jeux trop bruyants, trop brutaux de ses compagnons de classe. En compensation, l'enfant connaît une vie intellectuelle intense. Durant toutes ses humanités, il tient la tête de sa classe et emporte la plupart des prix.

Dès son plus jeune âge, Emile écrit des vers. Il admire son oncle Théodore, chantre du saint-simonisme et de l'avènement de la métallurgie, dont la foi fermement démocratique le fait se pencher avec sollicitude sur les souffrances du peuple. Quand, le 25 juin 1849, celui-ci mourra à Jambes-lez-Namur, frappé par le choléra, son neveu, alors âgé de treize ans, sous le coup de l'émotion, chantera la mémoire du cher disparu en des vers qui ne manquent ni de grandeur ni de solennité.

En 1855, Emile Banning s'inscrit à la Faculté de Philosophie et Lettres de l'Université de Liège et, travailleur infatigable, conquiert son diplôme de docteur au milieu de grandes difficultés matérielles. En effet, le commerce des parents périclité et, bientôt, la mort enlève le père. Pour pouvoir poursuivre ses études et subvenir aux besoins des siens, le jeune homme se voit contraint de donner des leçons particulières. En vue de faciliter sa tâche, la famille Banning vient s'établir à Liège. C'est dans cette cité, sa ville natale, qu'Emile, âgé de vingt et un ans, opte définitivement pour la nationalité belge.

Se passionnant autant pour l'histoire que pour la philosophie, il prépare, voué à un labeur écrasant, le concours universitaire de 1858-1859 et obtient le premier prix, ainsi qu'une médaille, avec un mémoire intitulé : *Histoire du Sénat romain sous l'Empire*, prélude heureux à ses ouvrages ultérieurs, où déjà se révèle le souci de la forme.

Docteur en philosophie et lettres, boursier du gouvernement, il va suivre des cours dans diverses universités allemandes et en rapporte une étude très documentée sur *l'Organisation et l'Enseignement de l'Université de Berlin*, qui fut à la base de divers perfectionnements apportés à notre enseignement supérieur.

Doué pour la littérature et la philosophie, plein de vénération pour l'enseignement, Emile Banning aurait voulu embrasser la carrière professorale. La dureté de la vie le força à accepter un emploi, aux appointements de cent francs par mois, à la Bibliothèque Royale. C'est à cette époque que, par l'entremise du jurisconsulte Godefroid Stas, Maestrichtois d'origine comme les Banning et les Weustenraad, il est mis en rapport avec le vieux doctrinaire libéral Paul Devaux. Ce dernier se prend de sympathie pour le jeune docteur en philosophie et lettres, l'invite à collaborer à son journal *L'Echo du Parlement* et en fait son secrétaire.

Fonctionnaire.

Sur les conseils de son protecteur et patron, le jeune secrétaire — il a vingt-six ans — étudie la question du régime des fleuves internationaux. Il en résulte un mémoire de quatre-vingt-cinq pages : *De la liberté des fleuves dans le droit public et l'histoire*.

Paul Devaux adresse ce travail à Charles Rogier, alors ministre des Affaires étrangères. Celui-ci, à son tour, communique le mémoire à Auguste Lambermont, chargé de négocier avec les Pays-Bas le rachat du péage établi en 1839 sur l'Escaut en faveur de la Hollande. Lambermont y puisa largement pour étayer sa thèse et obtint un succès diplomatique puisque, le 12 mai 1863, la Belgique rachetait le péage en question pour la somme de 13 millions.

En reconnaissance de l'aide apportée, Rogier nomma Emile Banning en qualité d'archiviste au Département des Affaires étrangères. C'est alors, peut-on dire, que commença réellement la carrière administrative de celui qui allait devenir Banning l'Africain.

La tâche d'archiviste du Ministère des Affaires étrangères se révéla, de prime abord, écrasante. Il s'agissait pour le nouveau promu — l'emploi avait été créé pour lui — non seulement de coordonner

les faits acquis et d'en déduire des règles pratiques pour l'avenir, mais aussi de traiter certaines questions spéciales et de traduire des documents étrangers.

Banning prit sa tâche à cœur. Sa vaste érudition, sa puissance de travail le servirent autant que la rapidité de son coup d'œil et la sûreté de son jugement.

Il rédigea études et mémoires, développa la bibliothèque du Département et créa, avec grand soin, une section des Archives.

Attaché, dans les dernières semaines de l'année 1866, au cabinet de Charles Rogier, l'archiviste-bibliothécaire, devenu chef de bureau, collabora très étroitement avec son ministre et compléta son étude sur la liberté des fleuves par un mémoire de 82 pages intitulé : *Aperçu des actes de la Conférence de Londres en matière de navigation fluviale*, avec comme sous-titre : *Régime de l'Escaut, de la Meuse et des eaux intermédiaires*.

En 1863, une tension internationale existant par suite d'une insurrection qui avait éclaté en Pologne, Charles Rogier avait demandé à son archiviste d'étudier l'histoire de la neutralité belge. Ce fut l'origine du mémoire *Aperçu sur l'histoire de la neutralité belge*, qui forme la première partie de l'ouvrage publié, en 1927, par A. De Ridder sous le titre : *Les origines et les phases de la neutralité belge*.

Encore en 1863, la déclaration de guerre de la Diète germanique au Danemark, pour la possession des duchés de Schleswig et d'Holstein, fut l'occasion pour Banning, toujours sur invite de Charles Rogier, de rédiger un mémoire sur la question. Dans *Eléments et phases de la question du Schleswig-Holstein de 1460 à 1863*, l'auteur relate l'histoire des duchés depuis le milieu du XV^e siècle, époque à laquelle ils furent incorporés au Danemark, jusqu'à la veille de la guerre germano-danoise, qui vit d'ailleurs la victoire des troupes germaniques.

Au moment des débats parlementaires relatifs à l'organisation d'un corps expéditionnaire belge pour le Mexique, Banning prend position en faveur de la création de ce corps. Déjà, dans l'ombre, le futur « Africain » travaille à la grandeur de son pays.

En 1866, à la guerre austro-prussienne, Banning met la main à l'étude que l'on considère générale-

ment comme son testament politique : *Les traités de 1815 et la Belgique*.

Dans ce mémoire, que Pierre Nothomb publia en 1919, le fonctionnaire des Affaires étrangères se montre panbelge. Il prêche pour une patrie plus forte et plus grande. Il combat le Congrès de Vienne et les traités de 1815 qui ont violé le principe des nationalités. En avance sur le grand Pirenne, il démontre que la nation belge ne date pas de 1830, mais qu'elle a des racines dans les temps les plus reculés. Il conclut à la légitimité de la Révolution de 1830. Puis, abordant la question de la neutralité belge, il examine les rapports de la Belgique avec ses trois voisins : la France, la Hollande et l'Allemagne.

Il met les Français en garde contre les suites d'un partage ou d'une annexion totale de la Belgique. Ceci à cause des visées annexionnistes prêtées à l'empereur Napoléon III. Aux Hollandais, il réclame la restitution du Limbourg, belge d'origine, de mœurs, de religion, d'instruction et même de langue, enlevé à la Belgique et réuni aux Pays-Bas pour des raisons de sécurité militaire en faveur de l'Allemagne. Le Maestrichtois, qu'est Banning par ses parents, se souvient et rappelle l'ardent attachement de Maestricht, en 1830, à la cause de l'indépendance. Il décrit, enfin, la puissance grandissante de la Prusse en Allemagne et prévoit les ennuis qu'elle occasionnera à la Confédération germanique et le danger qu'elle constituera bientôt pour ses voisins.

En 1869, il termine un mémoire sur *La question des chemins de fer belges du point de vue économique et politique*, dont Frère-Orban s'inspire pour négocier avec les hommes d'Etat français à propos de la loi prise par la Belgique interdisant aux sociétés de chemin de fer toute cession de la propriété ou de l'exploitation des lignes qui leur étaient concédées. Cette loi visait particulièrement les sociétés ferroviaires françaises qui, à l'instigation de Napoléon III, tentaient de s'emparer de quelques-unes des principales voies ferrées de la Belgique en vue de s'assurer, en cas de conflit armé avec la Prusse, une route stratégique à travers notre territoire.

En 1870, au moment de la guerre franco-allemande, Emile Banning vit des heures d'angoisse. Le pays ne sera-t-il pas envahi par l'un des deux belligérants ? La tempête s'apaise. Après Sedan, le

gouvernement doit faire front contre une partie de la presse allemande qui estime que la Belgique se montre, en dépit de sa neutralité, trop favorable à la France. Aussitôt, notre fonctionnaire de réfuter, dans une brochure anonyme *L'Allemagne et la Belgique pendant et après la guerre de 1870*, les allégations des journaux d'outre-Rhin.

Nommé chef de division à son département ministériel, le zélé fonctionnaire, s'astreignant à un labeur acharné, — il en a l'habitude, — mène de front ses occupations professionnelles et un travail de journaliste, car il a repris activement sa collaboration à l'*Echo du Parlement*.

L'« Africain ».

Bientôt, la débordante activité d'Emile Banning allait pouvoir intégralement se donner cours dans un domaine nouveau pour la Belgique, celui de l'expansion coloniale.

« Dès sa plus tendre jeunesse, écrit Marcel Walraet dans l'opuscule qu'il lui a consacré (1), Emile Banning s'était intéressé aux destinées du vaste et mystérieux continent noir. *Les Voyages de Levailant dans l'intérieur de l'Afrique* avaient produit sur lui une vive et lumineuse impression. Au collège de Saint-Trond, en 6^e année, un magnifique ouvrage était venu récompenser ses beaux résultats : *L'Afrique*, du géographe allemand Karl Ritter... A l'âge d'homme, Banning revint à son livre lorsqu'il voulut connaître les origines et les effets de la traite des nègres. Sa bonté se révoltait à l'idée que des êtres humains étaient encore, en plein XIX^e siècle, voués à l'esclavage. A vingt ans, il avait écrit un long poème intitulé : « La Traite ». Evoquant le long martyr des populations décimées par les chasseurs d'hommes, il lance un appel pathétique à la conscience européenne. Dès qu'il accède à la vie publique, il poursuit, parmi tant d'autres nobles idéaux, celui de faire triompher la civilisation en Afrique... ».

Devenu fonctionnaire, Banning, sans rien renier de son idéal humanitaire, va considérer le problème africain sous un angle plus national. Il devient, dès lors, l'un des protagonistes de la colonisation belge, idée qu'il défend aussitôt par la plume. C'est

(1) « Emile Banning, un grand Belge » dans la « Collection Nationale », Bruxelles (1945).

ce qui lui vaut d'être présenté au Roi à la fin de l'année 1867.

Le monarque, le jeune Léopold II, caressait de nombreux projets d'expansion. Il n'avait jusqu'alors guère rencontré de publicistes prêts à seconder ses vues. D'emblée, il comprit que Banning allait devenir son homme. C'est pourquoi, notamment, il le pria de rédiger une série de mémoires relatifs à l'existence des Compagnies des Indes aux XVI^e et XVII^e siècles. Exercice qui permit à Banning de démontrer au Roi que la création de pareilles compagnies relevait désormais d'une conception périmée et que le libre-échange devait dorénavant régir les relations des pays européens avec leurs colonies.

Tandis que Léopold II s'attarde à des rêves d'expansion en Chine, Banning s'attache à l'étude du continent noir. C'est lui qui attirera plus spécialement l'attention du souverain sur le rôle que la Belgique pourrait jouer dans la colonisation de l'Afrique.

La « Conférence Géographique » qui se réunira à Bruxelles du 12 au 14 septembre 1876 sera autant l'œuvre de Léopold II que de Banning, lequel en assumera le secrétariat. Pour secouer l'opinion publique, il publiera, quelques semaines après, un ouvrage au titre évocateur : *L'Afrique et la Conférence Géographique*.

Dès lors, Banning se trouve à la base de toutes les entreprises léopoldiennes en Afrique centrale. La Belgique est un tout petit pays qui doit ménager les grandes puissances, qui doit éviter leur jalousie. Aussi, pour éloigner tout soupçon de visées belges sur l'Afrique noire, Banning engage-t-il le souverain à ne faire apparaître nulle part les mots Belgique ou Belge. D'où la création du « Comité d'Études du Haut-Congo » (1878) qui aboutira à l'« Association Internationale du Congo » (1882).

De nombreuses difficultés sont à surmonter. Le premier conflit éclate avec la France. La réelle source en est la rivalité personnelle entre Savorgnan de Brazza, Italien naturalisé français au service de sa patrie d'adoption, et Stanley, Anglais au service de Léopold II. Le conflit s'apaise et, le 16 octobre 1882, Paris s'engage à ne pas entraver l'œuvre de l'« Association ».

Plus grave se révèle la hargne des Portugais. Soutenu par les Anglais, le gouvernement de Lis-

bonne prétend qu'il a option sur les territoires que borde le fleuve Congo, et ce depuis quatre siècles, période où des comptoirs lusitaniens ont été fondés à son embouchure. Banning pare le coup. Dans un mémoire édité à Paris, il expose que la politique coloniale du Portugal a toujours été dominée par des préoccupations mercantiles et qu'elle n'a jamais manifesté d'intentions civilisatrices. Cette argumentation du fonctionnaire belge séduit la France et l'Allemagne, trop heureuses au surplus d'annuler la Grande-Bretagne, protectrice du Portugal. De là naîtra la « Conférence de Berlin » (1884) qui reconnaîtra la souveraineté de l'« Association » sur l'État encore à fonder du Congo, lequel prendra vie juridique le 26 février 1885, sous l'appellation d'« État Indépendant du Congo ».

Le nouvel État doit surmonter autant d'obstacles que la défunte « Association » dont il était en quelque sorte le rejeton. Banning contribue de son mieux à résoudre les différents problèmes que les circonstances posent au jeune État.

Entre-temps, Banning, devenu directeur général au Ministère des Affaires étrangères, même s'il consacre la majeure partie de son activité à la défense de la cause belge en Afrique, ne néglige pas l'étude d'autres grands problèmes nationaux. C'est ainsi, entre autres, que, fortement impressionné par les idées en matière de défense du territoire de son ami, le général du génie Brialmont, il écrit, en mars 1882, les *Considérations politiques sur la défense de la Meuse*.

Dans ce mémoire, qui resta longtemps confidentiel, Emile Banning affirmait que la guerre de 1870 avait totalement renversé la situation de l'Europe et que le courant français vers le Rhin avait fait place à un courant germanique vers la Meuse. Il prophétisait l'invasion de la Belgique par l'Allemagne, désireuse de surprendre la France par une attaque aussi rapide que brusquée. Il prévoyait que Paris serait menacé et peut-être pris. Il annonçait que l'Angleterre se verrait obligée de prendre parti pour sauver son empire de l'hégémonie germanique. En conclusion de quoi, il appuyait la thèse du général Brialmont préconisant la défense du territoire à partir de la Meuse et l'établissement d'une ceinture de forts autour de Liège et de Namur. Malheureusement, Brialmont et Banning avaient affaire à forte partie : les parlementaires, beaucoup de militaires et de publicistes mettaient toute leur espérance en cas de guerre — à laquelle ils ne croyaient

d'ailleurs guère — dans la concentration des troupes à Anvers, « camp retranché », déclaré imprenable. Aussi, si, le 14 juin 1887, le Parlement vota un projet portant création de neuf forts pour défendre Namur (cinq sur la rive droite de la Meuse et quatre sur la rive gauche) et de douze forts pour défendre Liège (six sur chaque rive), rejeta-t-il l'établissement d'un fort à Visé et d'un fort à Huy. Erreur funeste qui, en 1914, nous coûta des larmes de sang.

Dès 1890, Emile Banning avait songé à la reprise du Congo par la Belgique. Il fallut dix-huit ans encore pour que ce rêve se réalisât, exactement dix ans après la mort du « grand commis » des Affaires étrangères.

Les dernières années de Banning furent assombries. Il était tombé en disgrâce auprès de Léopold II qu'il avait tant et si bien servi, et cela le peinait énormément. Il délaissa petit à petit les travaux politiques pour s'attacher davantage aux études philosophiques et littéraires, sans négliger pour autant l'étude de l'histoire de l'Antiquité, surtout celle de Rome, à laquelle il consacra divers articles dans l'*Echo du Parlement*.

Il s'éteignit à Ixelles, dans la nuit du 12 au 13 juillet 1898, pleuré de ses amis et de nombreux citoyens qui, confusément, se rendaient compte que la Belgique venait de perdre l'un de ses meilleurs fils.

